SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 38 minutos)

- La Comisión de Constitución y Legislación del Senado tiene el agrado de recibir a los representantes de la Suprema Corte de Justicia y se siente honrada por su presencia.

Tengo entendido que la Suprema Corte de Justicia ya ha participado opinando sobre el tema que nos ocupa en la Comisión correspondiente de la Cámara de Representantes. Por lo tanto, le cedemos la palabra a la cabeza del Poder Judicial para que exponga lo que se considere conveniente acerca de la iniciativa. La mecánica de funcionamiento de la Comisión es conocida por nuestros visitantes: luego de su exposición los señores Senadores podrán efectuar las consultas que estimen pertinentes.

Sin más trámite, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR GUTIERREZ.- De alguna manera, vamos a reiterar lo que en su oportunidad trasmitimos en la Comisión de la Cámara de Representantes, especialmente en cuanto a una puntualización inicial que creemos que es muy importante.

En la medida en que el proyecto de ley para cuya consideración se nos convocó a esta Comisión refiere a diversos aspectos relativos a política de seguridad pública, criminal y carcelaria, naturalmente involucra cuestiones incluidas en el ámbito de competencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que excede la competencia constitucional del Poder Judicial. En consecuencia, nuestra intención es destacar que nos limitaremos a analizar aquellos aspectos técnicos de la iniciativa, especialmente en lo que tiene relación con la administración de justicia, tal como impone el artículo 240 de la Constitución de la República, en cuyo marco se da nuestra comparecencia ante esta Comisión. Esto se hará sin emitir opinión respecto al mérito o conveniencia de las soluciones proyectadas en lo que refiere a aquellos aspectos de política de seguridad, de política criminal y de política penitenciaria.

Por otro lado corresponde señalar que en el proceso de elaboración de este proyecto la Suprema Corte de Justicia emitió, a solicitud del señor Ministro del Interior, una opinión consultiva sobre un primer borrador de la iniciativa donde, en líneas generales se expresaba, básicamente, tres cosas. En primer lugar, la satisfacción de la Corte por haber sido previamente consultada respecto a ese primer borrador; se reconocía, en segundo término, la grave situación por la que atraviesa el sistema carcelario del país, señalándose que por su generalidad, este problema requería una solución de orden legal, tal como se proponía y, en tercer lugar, se efectuaban una serie de sugerencias y observaciones las cuales, casi en su totalidad, fueron atendidas y contempladas en el proyecto de ley que está a consideración del Parlamento.

En este sentido, se atendió -si bien parcialmente- la sugerencia de tomar en consideración, para determinar el elenco de beneficiarios del sistema de libertades anticipadas y provisionales excepcionales que se regula, las pautas establecidas en el artículo 86 del Código Penal para la individualización de la pena.

Ello surge especialmente contemplado en los literales A) a L) del inciso segundo del artículo 1º del proyecto en consideración, donde se excluye del beneficio a los imputados que, por la circunstancia del hecho incriminado y su gravedad ontológica, evidencian alta peligrosidad.

En tercer lugar, en nuestra comparecencia ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes integrada con la de Derechos Humanos, ante el texto definitivamente proyectado por el Poder Ejecutivo, realizamos en lo esencial, tres observaciones con las respectivas sugerencias de modificación. La primera, con relación al literal B) del artículo 2º, la segunda, con respecto al artículo 4º y, la tercera, en cuanto al artículo 9º del proyecto. Las tres fueron atendidas e incorporadas al texto aprobado en la Cámara de Representantes de manera que, en primer lugar, se aventa cualquier duda interpretativa en las hipótesis en que la pena impuesta sea exactamente de tres años. En segundo término se remite, en cuanto al mecanismo de excarcelaciones, sin condiciones, a la reglamentación a dictar por la Suprema Corte de Justicia que ya tiene un proyecto de Acordada sobre el punto, de cuyos lineamientos generales estamos en condiciones de informar provisoriamente a los señores legisladores, por intermedio del doctor Allés que es quien elaboró el texto respectivo. En tercer lugar, se eliminó la referencia al reintegro contenida en el inciso final del actual artículo 10 del proyecto, disipando así toda duda sobre la eventual derogación tácita del artículo 13 de la Ley Nº 17.726 de medidas alternativas a la prisión preventiva.

Como última precisión de carácter general, queremos decir que en la exposición de motivos del proyecto en consideración, se expresa la preocupación por el alto porcentaje de 60% de presos sin condena que se registran en los establecimientos carcelarios. Esa preocupación es perfectamente legítima, pero debe apreciarse que ese porcentaje comprende a procesados de muy reciente enjuiciamiento y es claramente inferior a la media histórica, que se sitúa en el orden del 80% y que tiene una marcada tendencia a la baja. Por otra parte, la estructura del proceso penal -cuyos múltiples defectos sería ocioso destacar en esta oportunidad- que impone la prisión preventiva como medida prácticamente general, hace que esa circunstancia carezca de incidencia en el problema de la superpoblación carcelaria. Sólo la tendría en los muy excepcionales casos en que la preventiva superara la condena impuesta. No obstante el incremento de personas recluidas de que da cuenta la exposición de motivos referida, obvia consecuencia del incremento del número de procesos penales iniciados en el período en cuestión, no ha significado un enlentecimiento de los referidos procesos sino, por el contrario, su aceleración, como surge de una estadística que tenemos aquí, que nos marca una tendencia muy clara del orden, en primera instancia, de casi 20 meses en el año 2000, a los 15 meses y medio en el año 2004 y, en segunda instancia, situándose en el promedio general de seis meses por determinación de los procesos en los Tribunales de Apelaciones.

Sobre todos estos aspectos abundará seguidamente mi colega el doctor Van Rompaey a quien, si el señor Presidente lo autoriza, cedo el uso de la palabra.

SEÑOR VAN ROMPAEY.- Antes que nada, quiero expresar el honor que en lo personal y en lo institucional significa participar en esta sesión de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, aportando en lo posible nuestra colaboración desde el punto de vista técnico, a los efectos de que este proyecto sea aprobado en las mejores condiciones.

En la Suprema Corte de Justicia, desde larga data, tenemos la preocupación de que mediante el aporte de cifras reales, la población conozca el funcionamiento del Poder Judicial en relación a la duración de los procesos. Nos hemos embarcado en un proceso de drástica reducción de la duración de las causas en la Corte y hemos pasado de un promedio de años a meses. Actualmente, podemos decir que las causas en casaciones, tanto civiles como penales, duran promedialmente 7 u 8 meses. En lo atinente al proceso penal -que es lo que más nos interesa en este momento- las estadísticas actuales muestran que en los procesos concluidos con sentencia definitiva dictadas en el año 2004, la duración promedio de las causas en segunda instancia es de 5.8 meses y, en primera instancia -como señalaba el señor Presidente- ha bajado de 19.8 meses en el año 2000 a un promedio de 15.5 meses en el año 2004. Tenemos la firme convicción de que no es la duración de los procesos penales ni el porcentaje de procesados y penados que están en los establecimientos de reclusión, un tema que afecte gravemente la situación carcelaria ni el hacinamiento que hoy padece el país a consecuencia de esta superpoblación carcelaria tan angustiante para todos.

SEÑOR GUTIERREZ.- Ingresando al análisis puntual del articulado advertimos que en la discusión en la Cámara de Representantes se solucionó el problema interpretativo que generaba el artículo 2º, sustituyéndose la referencia "menor a tres años" por una que establece que sea "hasta tres años", incluyendo aquellas penas que exactamente tuvieran ese guarismo.

En cuanto al artículo 4º, nuestra sugerencia de que se eliminara la referencia al orden alfabético en cuanto al orden en que se otorguen las libertades, también fue atendida. Como habíamos sostenido en su momento, esa referencia implicaba dificultades de orden práctico especialmente en los casos de procesos con multiplicidad de encausados que debían ser puestos al despacho del Juez en sucesivas y reiteradas oportunidades, generando, a su vez, situaciones de injusticia porque individuos con una imputación similar e iguales tiempos de prisión, verían retardada o adelantada su excarcelación en función de la letra inicial de su apellido.

Por otra parte, se aceptó también la sugerencia de que se remitiera íntegramente la reglamentación que establece la Suprema Corte de Justicia, cuyas bases ya están a estudio del doctor Allés. En ese sentido, si el señor Presidente de la Comisión lo permite, le cedería el uso de la palabra para que haga una breve referencia a los lineamientos generales de esa reglamentación que proyecta la Corte para tenerla disponible en el momento en que entre en vigencia la Ley.

SEÑOR ALLES.- Cabe aclarar que se ha tratado de contemplar los requerimientos del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados del Ministerio del Interior, de los Directores de las Cárceles y de los Juzgados, lo que implicó una tarea bastante complicada.

En el artículo 1º del Reglamento se expresa que los Magistrados con competencia en materia penal, deberán distribuir en el plazo acordado en la Ley -es decir en los sesenta días hábiles- las excarcelaciones que dispongan, de modo que el número de reclusos a liberar sea el menor posible por día. Ese fue un tema en el cual insistió sobre todo el Patronato Nacional que tiene la intención de entrevistar a los futuros excarcelados antes de que ésta se concrete. Es por esa razón que se trata de que sea el menor número posible de excarcelados por día.

Nosotros no tenemos muy claro cuál va a ser la cantidad de reclusos que van a salir. Hay aspectos de la ley que quedan a criterio de los jueces. Por ejemplo, no sabemos si los jueces van a excarcelar o no en el caso de tentativa de los delitos que están excluidos.

En cuanto al orden en que se van a estudiar los expedientes, de acuerdo con una sugerencia del Patronato, nosotros decimos que se comenzará siguiendo el orden de antigüedad de los autos de procesamiento y se procurará evitar que la actividad -se refiere a la de los Juzgados- que reclama la ejecución de la ley coincida con los turnos de los respectivos Juzgados. En caso de que varios reclusos hayan sido procesados en la misma fecha, se otorgará preferencia a los primarios respecto de los reincidentes o reiterantes.

El artículo 3º es interno del Poder Judicial. Los Tribunales de Apelaciones disponen las excarcelaciones, pero no las cumplen. Se las cometen a los Juzgados. A su vez, nosotros cometemos a los Tribunales que calculen los presos que van a liberar y les refieran a los Juzgados el número para que lo puedan incluir en la comunicación que tienen que hacer al Patronato.

Finalmente decimos que, conocido el número de reclusos que podrán acceder a las excarcelaciones, acordarán entre los Tribunales, los Juzgados de la capital y los del interior, por la vía de reuniones entre sus jerarcas, la cantidad de personas que serán liberadas por día y el orden en que actuarán las distintas sedes. En este caso, se sugiere que en Montevideo se proceda por cada piso de los Juzgados penales. Cada oficina tiene tres Juzgados. Eso también fue sugerido por jerarcas de la cárcel. A nosotros nos sorprendió que en la cárcel nos dijeran que, antes de excarcelar, deben tomar las huellas digitales, pero eso debe ser a consecuencia de que alguna vez se fue alguien que no se tenía que ir. Dicen que, haciendo ese trámite, tienen muy limitada la cantidad de personas que pueden excarcelar y, por eso, tienen la intención de que se excarcelen la menor cantidad por día.

Asimismo, decimos que los Juzgados deberán comunicar al Patronato Nacional de Excarcelados y Liberados, con antelación no menor a siete días hábiles, el listado o nómina de reclusos que habrán de liberar por día. De esa manera, el Patronato puede disponer la forma de entrevistarlos antes de que sean excarcelados.

SEÑOR GUTIERREZ.- Continuando con el análisis del articulado, ya señalamos ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Representantes que buena parte del éxito del proyecto dependería de los recursos humanos y materiales que se proporcionen o asignen al Patronato Nacional de Excarcelados y Liberados dadas las obligaciones que se imponen a este organismo en el artículo 5º. Esto se atiende esencialmente en el artículo 6º del texto actual del proyecto, que se incorporó en la Cámara de Representantes.

Los artículos 7º, 8º y 9º contemplaron las sugerencias formuladas en su oportunidad por la Suprema Corte de Justicia.

En el actual artículo 10, como habíamos comentado, se atendió a la observación que implicaba el inciso primero del proyecto, es decir, la derogación del artículo 13 de la Ley Nº17.726 y se suprimió la referencia a "reintegro" en las hipótesis de libertad

condicional.

El artículo 11 recogió una iniciativa de la Suprema Corte de Justicia, volviéndose en lo sustancial al régimen del artículo 21 de la Ley Nº17.737, otorgando a la Corporación un mayor margen de discrecionalidad que el previsto en el texto actualmente vigente en materia de libertades anticipadas.

En el artículo 13 se incluyó, –tal como sugirió la Suprema Corte de Justicia- entre los trabajos varios para redimir la pena, a los cumplidos fuera del establecimiento carcelario en régimen de salidas transitorias. Esto parecía de buen sentido, porque si el individuo se ganó el derecho a tener salidas transitorias y en ellas trabajó, es justo que se contemplen los días de trabajo fuera del establecimiento carcelario a los efectos de la redención de la pena.

Compartimos plenamente el artículo 14 como forma de facilitar la siempre difícil reinserción social y laboral del liberado.

Los artículos 15 y siguientes no merecieron observaciones de la Suprema Corte de Justicia.

Este es un breve pantallazo de la posición de la Suprema Corte de Justicia sobre este proyecto. Quedamos a disposición de la Comisión para contestar las preguntas que deseen formularnos.

SEÑOR SANGUINETTI.- Simplemente quisiera saber si se puede hacer alguna otra precisión en cuanto al número de personas que quedarían liberadas, sobre todo por los artículos que establecen la libertad preceptiva. Sé que no hay números exactos, pero me gustaría tener alguna idea en cuanto a la magnitud de su alcance, para poder ubicarnos en la situación.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Quisiera complementar la pregunta que ha formulado el señor Senador Sanguinetti.

En primer lugar, es un gusto recibir en la Comisión a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Mi planteo va en la misma línea de lo expresado por el señor Senador Sanguinetti y al influjo de la opinión que vertiera la Suprema Corte de Justicia el 5 de abril de 2005 con respecto, obviamente, al otro proyecto de ley. En el tercer párrafo se habla de la liberación de varios centenares de penados. En concreto allí se dice que según los informes aportados por los Servicios existe un total de 1.962 penados con media pena cumplida, además de un número no determinado pero seguramente significativo de encausados comprendidos en el artículo 3º del proyecto. Esto constituiría un grave riesgo de seguridad pública, pero seguramente ha sido ponderado por el Ministerio. Obviamente, esta referencia está vinculada al primer proyecto de ley, pero en línea con la pregunta formulada anteriormente, en función del número de penados y de las previsiones de los artículos 2º y 3º, me gustaría saber si la Suprema Corte de Justicia podría aportarnos algún otro dato sobre si hay algún tipo de ejercicio por los Servicios de dicho organismo con respecto a cuántos podrían ser los presos liberados al influjo de la aplicación preceptiva de dichos artículos.

SEÑOR GUTIERREZ.- Efectivamente, en esa oportunidad en la cual dimos respuesta a la solicitud del señor Ministro del Interior, tal como señalaba el señor Senador, nos referimos al borrador del proyecto de ley que planteaba la liberación de aquellos reclusos con media pena cumplida. Ahora los términos han cambiado. No tenemos una cifra exacta pero pensamos que se trataría de algunos centenares. Me refiero a los reclusos de aplicación inmediata, no preceptiva. Además, hay otro sector sobre el cual realmente no se puede tener una estimación. Concretamente, este grupo de personas sería beneficiado por la excarcelación provisional en virtud de los mínimos de las penas. Para poner un ejemplo muy claro, ello se daría en el caso del delito por hurto. Sobre este punto hay que tener en cuenta un factor adicional que tiene que ver con la oportunidad en que entra en vigencia la ley, porque si la ley entra en vigencia en forma concomitante, anterior o posterior, pero próxima a la visita de cárceles de los establecimientos de Montevideo, se va a ver aumentado o reducido el número de beneficiarios de la excarcelación provisional. Ello será así porque estos reclusos beneficiarios de la excarcelación provisional en acto de gracia por visita de cárceles son aquellos imputados de hurto especialmente agravado que actualmente no pueden ser excarcelados provisionalmente y que conforme con esta modificación de la ley van a poder serlo.

Lo que he expresado es todo lo que puedo informar porque, por el momento, no disponemos de más datos.

SEÑOR PRESIDENTE.- He recibido informalmente algún comentario sobre la necesidad del aseguramiento de los datos referidos a la Acordada -así se va a denominar la reglamentación que va a dictar la Suprema Corte de Justicia- información que me ha resultado muy valiosa.

En caso de que este proyecto de ley estuviera aprobado y en vigencia el mes próximo, quisiera saber si la Suprema Corte de Justicia estaría en condiciones de expedir la Acordada, cuyos lineamientos ya fueron explicados.

SEÑOR GUTIERREZ.- Sin duda, señor Presidente.

La Suprema Corte de Justicia tiene el esbozo del proyecto de la Acordada y ha aceptado los lineamientos generales; simplemente hay detalles de redacción a corregir.

De todos modos, hay un tema de fundamental importancia a precisar. En la medida en que la ley prevé su entrada en vigencia a partir de su promulgación -y no a partir de su publicación en el Diario Oficial- la Suprema Corte de Justicia se vería en la necesidad de solicitar al Poder Legislativo que se lo comunique inmediatamente para dictar enseguida la Acordada con la ley vigente y distribuir el texto legal entre los distintos operadores. De no ser así y si la Suprema Corte de Justicia tuviera que esperar la publicación en el Diario Oficial, quizás transcurran veinte días del plazo de los sesenta que van a estar corriendo, lo cual le complicaría muy seriamente implementar la ley en tiempo.

Insisto en que si el Poder Legislativo comunica de inmediato a la Suprema Corte de Justicia el texto legal aprobado, le facilitaría muchísimo las cosas.

SEÑOR MOREIRA.- Voy a realizar un par de preguntas que tienen poco que ver con la comparación de este régimen excepcional que se aplica por única vez con el procedimiento común de libertades anticipadas, en donde interviene la Suprema Corte de Justicia con la intervención del INACRI.

He leído respuestas del señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia en la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes en cuanto a que ahí se tenían en cuenta tres puntos para la concesión: la peligrosidad demostrada en el hecho, los atenuantes y agravantes concurrentes -que también son elementos de la peligrosidad- y los antecedentes del recluso.

El proyecto de ley que va a conceder libertades en régimen excepcional no toma en cuenta la calidad de primario, de reincidente o de habitual.

Quiero saber si para la Suprema Corte de Justicia significa un elemento de riesgo la liberación de personas que tienen esos antecedentes y que en este caso no se toman en cuenta.

La otra pregunta tiene que ver con la gradualidad, elemento vinculado con la reglamentación de la Suprema Corte de Justicia respecto de la salida. El Patronato en su concurrencia a Comisiones, sobre todo de la Cámara de Representantes, ha dicho que el elemento de la gradualidad es esencial porque, de otra forma, no podría atender ese régimen de contención y de vigilancia de cientos de personas que van a ser liberadas, lo cual produciría un embotellamiento ¿En esa reglamentación se va a tener en cuenta ese elemento de gradualidad que el Patronato está reclamando para que se haga efectiva la vigilancia respecto de los reclusos liberados?

SEÑOR GUTIERREZ.- Me voy a permitir invertir el orden de las respuestas.

En la reglamentación se prevé un análisis global de la totalidad de las causas para que cada Juzgado tenga una idea aproximada del número de reclusos que van a ser beneficiarios de este proyecto de ley. En función de eso se hará una distribución temporal atendiendo lo que dice el principio de la reglamentación, o sea, de modo que el número y la identidad de los reclusos a liberar sea el menor posible por día, e informarlo al Patronato para que pueda hacer esa entrevista personal requerida por cada uno de ellos.

Con respecto a la primera pregunta formulada por el señor Senador, la Suprema Corte de Justicia, al emitir su opinión consultiva, sugirió al Poder Ejecutivo que atendiera -a los efectos de determinar el elenco de beneficiarios de este régimen de libertades excepcionales- las pautas del artículo 86 del Código Penal como medida de la pena. Esas pautas, en definitiva, son básicamente dos: la gravedad de la imputación y las circunstancias aleatorias -atenuantes y agravantes concurrentes en el caso, que sería el indicador de la peligrosidad- y la personalidad del encausado, que sería consecuencia del análisis de sus antecedentes.

En definitiva, esto fue lo que señaló como conveniente la Suprema Corte de Justicia. Además, tal como señalaba el señor Senador, todos estos son los elementos que la Suprema Corte de Justicia toma en cuenta al hacer el análisis personalizado en cada caso puntual para resolver si concede o no la libertad anticipada. Reitero, estamos ante el régimen normal de libertades anticipadas donde se analiza el pronóstico que hace el Instituto Nacional de Criminología, se atiende a la opinión del Juez de la causa, se escucha al Fiscal y, además, se analiza el hecho. Entonces, en función de la gravedad del hecho y teniendo en cuenta la personalidad del implicado, se analiza si es compartible o no el pronóstico que hace Criminología.

SEÑOR MOREIRA.- Leímos manifestaciones -en realidad, desconozco si suyas, del señor Ministro o del asesor- en cuanto a que el porcentaje de liberados en los pedidos de libertad anticipada -con la facultad de la Corte- llega al 23% ó 25%. Esto quiere decir que hay un 75% de pedidos de libertad que, por la concurrencia de esos elementos, son denegados.

SEÑOR GUTIERREZ.- En realidad, las libertades concedidas oscilaron, entre el 2001 y lo que va del 2005, en el orden del 26%, con altas y bajas. Naturalmente, las libertades denegadas fueron, aproximadamente, un 75%.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Constitución y Legislación agradece la presencia del señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia y sus asesores.

(Se retiran de Sala los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa propone que el próximo martes se continúe deliberando sobre este tema y se vote el proyecto de ley. A tales efectos, se procederá a repartir las versiones taquigráficas correspondientes a las sesiones del día de ayer y de hoy. De ese modo, el próximo martes estaremos en condiciones de votar.

VARIOS SEÑORES SENADORES.- Apoyado.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)